

# Verejné financie II.

## Seminár IX - **Chudoba a nerovnosť**

Matej Lorko  
matej.lorko@euba.sk  
www.lorko.sk

Konzultačné hodiny (5C.30)  
UTO 10:00 – 10:45  
ŠTV 12:30 – 13:15

### Literatúra:

- Gruber, J. (2005). Public finance and public policy. Macmillan.
- Congdon, W. J., Kling, J. R., & Mullainathan, S. (2011). Policy and choice: Public finance through the lens of behavioral economics. Brookings Institution Press.

# Chudoba a nerovnosť

- Zhruba každý siedmy Američan žil v roku 2009 v chudobe. Celkovo to bolo viac ako 43 miliónov ľudí. V Spojených štátoch sa hranica chudoby definuje na základe celkového príjmu. Napríklad pre štvorčlennú rodinu je hranicou celkový rodinný príjem nižší ako zhruba 22 tisíc dolárov ročne.
- Nízke príjmy na hranici chudoby odrážajú a zároveň vytvárajú nežiaduce podmienky nielen pre jednotlivcov, ktorí priamo trpia ťažkosťami spojenými s chudobou, ale aj pre celú spoločnosť a ekonomiku.
- Hospodárska politika sa preto často snaží otázku chudoby riešiť. Sociálna politika by mala smerovať k tomu, aby poskytovala jednotlivcom a rodinám nástroje a príležitosti potrebné na únik z chudoby.
- Miera a hĺbka chudoby v Spojených štátoch je ešte zarážajúcejšia, ak ju porovnáme s obrovským bohatstvom Američanov na druhej strane príjmovej stupnice. V roku 2009 zarobili domácnosti na 90. percentile rozdelenia príjmu viac ako 11-krát viac ako domácnosti na 10. percentile.
- Navyše sa za posledných tridsať rokov priepasť medzi bohatými a chudobnými zväčšila na úroveň, aká tu nebola od veľkej hospodárskej krízy. Najbohatších 10 percent ľudí dnes zarába viac ako 45 celkových príjmov.

# vs. efektivita

- Otázky týkajúce sa chudoby a nerovnosti sú pre ekonomickú analýzu zložité, pretože samotná ekonómia, sústrediaca sa primárne na efektivitu, nedokáže a nemôže popísať, čo je spravodlivé.
- Verejné financie tak poskytujú intelektuálny rámec pre riešenie týchto otázok, ale v konečnom dôsledku nemôžu poskytnúť odpovede. Teória poskytuje iba spôsob, ako premýšľať o problémoch, merať podmienky, zaoberať sa dôsledkami rôznych predpokladov, vymedziť kompromisy, o ktorých musí politika rokovať, a posúdiť vzťah medzi návrhom politiky a jej politickými cieľmi.
- Otázky sociálneho zabezpečenia, chudoby a nerovnosti sa tak svojim charakterom líšia od problémov týkajúcich sa zlyhaní trhu, ako sú asymetria informácií alebo externality. Zatiaľ čo pri zlyhaniach trhu boli neregulované výsledky zjavne neefektívne, chudoba a nerovnosť môžu existovať aj v efektívnych ekonomikách - avšak môžu byť v určitom zmysle jednoducho nežiaduce.

# Preferencie vs. nerovnosť a chudoba

- Do správneho riešenia otázok nerovnosti a chudoby preto musia vstúpiť preferencie ľudí v sociálnej oblasti. Osobitný význam majú dve zistenia z behaviorálnej ekonómie.
- Prvým je, že jednotlivci sa nazaujmajú iba o seba, ale záleží im aj na blahobyte iných ľudí, a to v absolútnom aj relatívnom vyjadrení. Prejavujú širokú škálu správania od altruizmu, až po závisť.
- Druhým je, že jednotlivcom záleží aj na procese, ktorý vedie k rozdeľovaniu príjmov. Preferujú spravodlivosť. Prerozdeľovacie politiky môžu preto byť vnímané ako nástroje na podporu spravodlivosti, resp. na potlačenie vnímanej nespravodlivosti výsledkov trhu.
- Ak jednotlivcom záleží na férových podmienkach, potom záleží na tom, či je chudoba spôsobená smolou alebo okolnosťami, alebo je spôsobená zlými rozhodnutiami. Pochopenie príčin chudoby má preto pre stanovovanie politik a ich dopadov na sociálny blahobyt osobitý význam.

# Kompromisy transferových politik

- Stanovenie úrovne a formy transferovej politiky cielenej na chudobu a nerovnosť, si vyžaduje kompromisy. Politiky prerozdelenia, možno viac ako akékoľvek iné politiky v oblasti verejných financií, v konečnom dôsledku závisia od preferencií spoločnosti a tvorcov politik.
- Je nutné posudzovať zmeny blahobytu medzi ľuďmi - teda či transfer príjmov od jedného človeka (skupiny) k iným bude mať za následok rast celkového blahobytu alebo nie.
- Hlavným kompromisom je kompromis medzi spravodlivosťou a efektívnosťou. Zatiaľ čo politiky, ktoré zlepšujú spravodlivosť, môžu v zásade zlepšiť celkový blahobyt, v praxi môže utrpieť ekonomická efektívnosť, pretože jednotlivci v reakcii na politiku môžu zmeniť svoje správanie. Špecifickým problémom je potenciálny priestor pre morálny hazard, ktorý sociálne programy vytvárajú.
- Súvisiacim problémom je to, že tvorcovia politik zvyčajne nemôžu priamo identifikovať cieľových poberateľov dávok. Musia sa preto spoliehať na vytvorenie určitých charakteristík, ktoré musia byť jednoducho overiteľné.

# Prerozdelenie a morálny hazard

- Kľúčovou otázkou efektívnosti transferových politík je priestor pre morálny hazard, ktorý môžu pre príjemcov vytvárať. Ak príjemcov dávok izolujeme od nepriaznivých dopadov ich ekonomickej situácie, znižujeme tým ich stimuly sa pred svojim stavom chrániť.
- Obzvlášť nebezpečným je morálny hazard vznikajúci v súvislosti s prácou. Prerozdelenie môže znižovať motiváciu hľadať si zamestnanie a pracovať, čo má priamy negatívny dopad na ekonomickú efektivitu.
- Behaviorálny pohľad je trochu mäkší a zdôrazňuje, že obmedzenie práce nemusí byť výsledkom racionálneho kalkulu, ale môže byť následkom obmedzenej sebakontroly a zvýšenej tendencii k prokrastinácii.

# Stimuly k práci

- Prečo sú dávky v nezamestnanosti časovo obmedzené?
- Hoci prvoradým cieľom politik prerozdeľovania a boja proti chudobe je zlepšiť konkrétne podmienky, na ktoré sa zameriavajú - napríklad hlad, alebo nedostatok primeraného bývania - väčšina programov má aj spoločný sekundárny cieľ - odradiť od stálej závislosti od výhod programu a podporovať sebestačnosť a zamestnanie.
- Výzvou politiky je, že tieto dva ciele sú nevyhnutne v rozpore. Poskytovanie dávok prináša lepšie životné podmienky pre chudobných a tým znižuje averziu podmienok chudoby, však zároveň znižuje aj motiváciu pracovať a zarábať.
- Ak predpokladáme, že ľudia vo všeobecnosti preferujú voľný čas pred prácou, potom bude nezarobený príjem stimuly k práci zhoršovať. V mnohých prípadoch je znepokojujúce najmä to, že jednotlivci môžu zámerne znižovať svoju ponuku pracovnej sily s cieľom maximalizovať hodnotu svojich dávok alebo dokonca ustanoviť si nárok na dávky, ktoré predtým nemali.
- Pri tvorbe transferovej politiky preto musíme vyvážiť veľkorysosť výhod so stimulmi k práci. Znižovanie výhod pri zvyšovaní príjmu práce má tendenciu odrádzať od práce; na druhej strane, navrhovanie dávok na doplnenie pracovného príjmu môže povzbudiť prácu.

# Zacielenie na príjemcov

- Jedným zo spôsobov, ako sa politika snaží minimalizovať náklady na prerozdelenie, je zameranie dávok na konkrétnu populáciu. Ide o pomerne komplikovanú úlohu predovšetkým kvôli informačnej asymetrii - je ťažké určiť, kto dávky skutočne potrebuje.
- Tvorcovia politiky sa musia pre potreby zacielenia transferov obmedziť iba na pozorovateľné charakteristiky populácie. To ale môže viesť k nárokovaniu výhod u osôb, pre ktoré nie sú určené, ale tiež ktomu že zamýšľané osoby nebudú dávky dostávať. Oba výsledky sú z pohľadu nákladov neefektívne.
- Pri zacielení preto musíme riešiť ďalší kompromis - štedrejšie (resp. širšie) výhody môžu byť spojené s neefektívnosťou, a naopak, pokusy o presné zacielenie môžu kvalifikovaných jednotlivcov nechať bez výhod.
- Účinný skríning rozhodujúcim spôsobom závisí od presného modelu správania jednotlivcov v reakcii na politiky. Obzvlášť znepokojujúca je možnosť, že správanie môže interagovať s mechanizmami skríningu spôsobom, ktorý oslabuje jeho účinnosť. Napríklad, keď jednotlivci odložia vyplňanie žiadostí o dávky, pretože majú tendenciu otáľať alebo pretože to je komplikované, môže byť skríning neúčinný.
- Skríning môže dokonca ísť nesprávnym smerom. Náklady a komplikácie spojené s komplexnými programovými pravidlami alebo postupmi podávania žiadostí môžu byť relatívne závažnejšou prekážkou pre nízkopříjmovú populáciu, ktorá je skutočným cieľom tejto politiky.



# Zacielenie a zápis

- Transferové programy sa zvyčajne zameriavajú na konkrétne populácie definované konkrétnymi charakteristikami, okolnosťami alebo prostriedkami. Často sú definované vekom, zdravotným postihnutím alebo zdravotným stavom, zložením rodiny alebo ekonomickými charakteristikami. S cieľom obmedziť výhody daného programu na kvalifikovaných jednotlivcov je potrebné skontrolovať potenciálnych príjemcov, či spĺňajú kritériá oprávnenosti.
- V praxi sa toto určenie často robí tak, že sa od jednotlivcov vyžaduje, aby aktívne požiadali o dávky a preukázali svoju spôsobilosť. Výsledkom je, že účinnosť programov je spoločnou funkciou toho, na koho sa zameriava politika, ktorá je definovaná pravidlami oprávnenosti, a kto ju využíva, čo je dané individuálnym správaním.
- Vzhľadom na dobrovoľnú povahu účasti na týchto programoch, nie všetci oprávnení jednotlivci požiadajú o dávky alebo ich využívajú.
- Štandardný model predpokladá, že rozhodnutie či požiadať o dávky alebo nie, je dané priamym porovnaním nákladov a prínosov. Náklady na účasť na programe majú najmenej dve formy: transakčné náklady (priame náklady spojené s nárokovaním a udržiavaním dávok) a náklady na stigma (subjektívne náklady spojené s “pocitmi” poberateľa dávok). V tomto modeli politiky zlyhajú pri dosahovaní zamýšľaných príjemcov, ak náklady, ktoré ukladajú, sú vysoké v pomere k výhodám, ktoré poskytujú.

# Zacielenie a zápis

- Zatiaľ čo v štandardnom modeli môže aj nižšia miera zápisu prispievať k efektívnosti skríningu, pretože u osôb, pre ktoré sú výhody hodnotnejšie, je pravdepodobnejšie, že ich využijú, v behaviorálnom modeli to nevyhnutne neplatí. Ak majú napríklad najchudobnejšie osoby menší prístup k informáciám o programoch alebo ich viac odrádzajú náklady na žiadosti o dávky, potom nižší ako očakávaný zápis do transferových programov ich efektívnosť podkopáva.
- Behaviorálny pohľad naznačuje, že zjednodušenie podmienok kvalifikácie a samotného zápisu do programu (vyžadovanie menšieho počtu formulárov, použitie automatickej alebo predvolenej registrácie atď.) môže priniesť výrazne vyššiu mieru jeho využívania a tým aj jeho efektívnosť.
- Zároveň však platí, že zápis je často komplikovaný zámerne a to práve preto, aby mali tvorcovia politiky vyššiu kontrolu nad zacielením. Zjednodušenie zápisu by prinieslo oslabenie presnosti zacielenia. Zníženie komplexnosti programov totiž povedie k zhoršeniu schopnosti vyradiť z programov ľudí, pre ktorých nie sú navrhnuté.
- Kľúčovým behaviorálnym poznatkom je to, že úspešný screening nemusí nutne interagovať s komplexnosťou programu. Zložitosť parametrov programu totiž ovplyvňuje ľudí iba do tej miery, do akej sú im vystavení. Je teda v zásade možné (a často žiadúce) mať komplexné pravidlá oprávnenosti na “back-ende” ale ľuďom spraviť možnosť sa do programu prihlásiť veľmi jednoduchou - bremeno rozhodnutia o zápise sa tak prenesie na vládu.

# Benefits a výsledky

- Ďalšou zásadnou výzvou pri navrhovaní transferových programov, je nutnosť štruktúrovať dávky tak, aby nielen priniesli očakávané transfery, ale aj očakávané dopady. Zápis do programu a samotné vyplatenie dávky by nemalo byť konečným cieľom politiky.
- Poskytovanie benefitov totiž nie je totožné s dosahovaním výsledkov. Aby bola politika transferu úspešná, musí sa ďalej skúmať, či prináša riešenie na presne tie problémy, pre ktoré bola vytvorená. Efektívnosť programu teda závisí od toho, ako príjemcovia benefity využívajú. Napríklad to, do akej miery dávky povedú k zníženiu hladu bude oplyvnené tým, ako samotnú dávku jej príjemcovia minú.
- Z výskumu sa zdá, že konkrétne označovanie dávok môže viesť k tendencii nakladať s dávkami navrhnutými spôsobmi, namiesto toho, aby sa s dávkami zaobchádzalo ako s inými zdrojmi príjmu. Napríklad sa zdá, že potravinové lístky povzbudzujú konzumáciu potravín viac ako peňažné transfery. Môžu byť stravné lístky namiesto hotovosti nakoniec dobrý nápad?

# Sumár

- **Sociálny blahobyť.** Dôsledky chudoby a nerovnosti sú zvyčajne vyjadrené prostredníctvom sociálneho blahobytu. Štandardná ekonómia chudoby a nerovnosti ukazuje, ako môžu tieto podmienky viesť k nižšiemu blahobytu oproti alternatívnym rozdeleniam príjmov. Behaviorálny prístup upravuje naše chápanie príčin a následkov chudoby a zároveň identifikuje ďalšie dôvody, prečo nerovnosť vedie k stratám v blahobyte.
- **Morálny hazard.** Politiky, ktoré znižujú chudobu, môžu mať tiež neželané vedľajšie účinky. Hlavným kompromisom, ktorý musia politiky zamerané na chudobu a nerovnosť zvážiť, je to, že tieto politiky môžu vytvárať priestor pre morálny hazard.
- **Zacielenie.** Ďalší kľúčový kompromis politiky pri riešení chudoby a nerovnosti sa odvíja od všeobecnej neschopnosti tvorcov politiky odlíšiť tých, ktorí potrebujú pomoc, od tých, ktorí takúto pomoc nepotrebujú. Výsledkom je, že politiky musia často vyvážiť dva typy chýb v zacielení - falošne pozitívny (false positive, ak politika podporuje aj niekoho, kto ju nepotrebuje) a falošne negatívny (false negative - ak sa do programu nedostane niekto, kto pomoc naozaj potrebuje).
- **Design programu.** Verejné financie poskytujú súbor zásad pre navrhovanie efektívnych programov na riešenie chudoby a nerovnosti. Takéto programy sa snažia priniesť benefity cieľovým jednotlivcom, a to takou štruktúrou dávok, ktorá sa čo najefektívnejšie premietne do požadovaných výsledkov a zároveň nenarušuje stimuly k práci.